

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: X2005120139

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

法律援助办案质量控制制度研究

On the quality of legal aid in China

沈 满 云

指导教师姓名: 李 琦 教 授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2008 年 11 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席:_____

评 阅 人:_____

2008 年 11 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

法律援助作为对经济困难或特殊案件当事人的一项司法救助制度，在国外已趋于成熟。在我国，自《法律援助条例》颁布之后，法律援助制度框架已基本形成。然而，在我们初步解决了法律援助的供需矛盾问题、法律援助的经费问题、法律援助的援助范围问题、法律援助过程中各部门的协调等问题之后，法律援助办案质量问题逐步浮出水面。据统计，受援人以及社会各界对法律援助办案质量的评价普遍不高。法律援助是否能达到制度的最终目的，最终体现在法律援助的办案质量上，所以从这个意义上讲，法律援助办案质量问题是法律援助制度的核心，对法律援助办案质量的关注应贯穿于法律援助制度建设的始终。然而笔者看到，就理论上，学者们对法律援助办案质量控制制度作系统探讨的还不多。在法律援助办案质量控制方面，国外有许多比较成功的做法可以供我们参考，我国国内不少省市也进行了有益的探索。本文将结合国外经验，考察我国地方省市在此方面的探索，就法律援助办案质量控制体系作初步探讨。

本文分为三个部分。第一部分法律援助办案质量控制制度概述。该部分介绍了法律援助办案质量控制制度的内涵、法律援助办案质量的标准。第二部分法律援助办案质量控制制度的现状。该部分介绍了我国法律援助办案质量存在的问题、现有规范性文件中所采取的提高办案质量的措施以及存在的问题。第三部分法律援助办案质量控制体系的构建。按照法律援助办案流程，以法律援助办案过程为中心，可以将法律援助办案质量控制制度分为事前控制、事中控制和事后控制，本文从这三个方面构建了法律援助办案质量控制制度。在法律援助办案质量控制措施的运用上，考虑到成本问题，笔者认为并不是每项质量控制措施在每个案件中都要运用。这就涉及到控制措施的优先问题、选择问题。另外，考虑到我国现实国情，笔者主张应慎用惩罚性措施。

关 键 词：法律援助；办案质量；事前控制；事中控制；事后控制

厦门大学博硕士论文摘要库

ABSTRACT

Legal aid, designed as a law policy to help any people who are in difficulty in making a living or litigants in some special cases, is becoming mature aboard. With the issue of Legal Aid Regulations , it shows that legal aid is taking on a new stage although some problems still remain to be addressed urgently. However, After the settlement of supply and demand pattern of legal aid, scope of legal aid, the quality of handling cases appears gradually. According to statistics, the public 's comments on quality of handling cases are not hight. Legal aid system, whether it is up to the goal of ultimately reflects in the quality of legal aid cases. In this sense, the quality of legal aid is the core of the legal aid system. Quality control of legal aid case should be concerned about through the whole legal aid system. In this article, I will draw lessons from foreign experience and domestic practice to make pertinent suggestions on legal aid case quality control system.

This article is divided into three parts. Part one is the overview of legal aid case quality control system. In this part, we will discuss the concept of legal aid case quality, the standard of legal aid case quality. Part two analyzes present situation of legal aid case quality control system. This part analyze the problem of present legal aid case quality control system, present measure and existing problems. Part three analyzes the construction of legal aid case quality control system. According to the process of legal aid cases, legal aid case quality control system can be divided into three parts. They are pre-control, control in process and control after the event. Taking into account the cost, I do not think that each of the quality control measures have to use in each case. This involves the priority issues, choice of the control measures. In addition, taking into account the reality of China's national conditions, we should the punitive measures carefully.

Key word: Legal aid; Quality of handling case; Pre-control
Control in process; Control after the event

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

引 言	1
第一章 法律援助办案质量控制制度概述	3
第一节 法律援助办案质量控制制度的内涵	3
第二节 法律援助办案质量标准	4
第三节 法律援助办案质量控制制度的目标	6
第二章 我国法律援助办案质量控制制度的现状	8
第一节 法律援助办案质量存在的问题	8
第二节 法律援助办案质量存在问题的原因	9
第三节 现有法律援助办案质量控制制度及其缺陷	11
第三章 我国法律援助办案质量控制制度的构建	14
第一节 总体思路	14
第二节 法律援助办案质量的事前控制	16
第三节 法律援助办案质量的事中控制	23
第四节 法律援助办案质量的事后控制	32
结 语	36
参考文献	37

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Introduction	1
Chapter 1 A Summary of legal aid cases quality control system	3
Section 1 Connotation of legal aid cases quality control system.....	3
Section 2 Standard of legal aid cases quality	4
Section 3 Goal of legal aid cases quality control system	6
Chapter 2 Present situation of legal aid cases quality	
control system.....	8
Section 1 Problem of legal aid cases quality.....	8
Section 2 Reason to the problem of legal aid cases quality.....	9
Section 3 Present situation of legal aid cases quality control system and	
its defects	11
Chapter 3 Construction of legal aid cases quality control system ·	14
Section 1 General idea.....	14
Section 2 Beforehand control	16
Section 3 Control in the event	23
Section 4 Control after the event	32
Conclusion	36
Reference.....	37

厦门大学博硕士论文摘要库

引 言

西方法谚云：“无救济即无权利”，救济措施或手段是实现权利的重要保障。随着人类社会政治经济文化的全面发展，人们享有的权利越来越广泛，但由于种种经济条件的限制，人们享有的权利往往不能够得到充分的实现，甚至根本得不到保障。采取有效的救济措施或手段使人们应该享有的权利得到充分实现是当今社会的一项重大责任。法律援助制度作为整个司法制度的一部分，就是一种司法救济制度，是保证人人都能实现“诉诸司法”的权利的一项重要制度。

法律援助制度自 90 年代在我国首次出现以来，获得了迅速的发展。2003 年国务院颁布实施《中华人民共和国法律援助条例》（以下简称《法律援助条例》），标志着我国法律援助制度体系构架基本形成。几年来，法律援助的政府责任进一步得以落实，各级政府对法律援助经费的投入逐年加大，法律援助工作与公安机关、人民检察院、人民法院以及政府各相关部门之间工作衔接协作机制基本形成。社会各界广泛关注和积极参与，法律援助工作发展环境良好。^①法律援助制度这一“舶来品”已在中国这块古老的土地上扎下了根，与中国本土的政治、经济、社会文化发生了广泛的联系，成为二十世纪末、二十一世纪初中国法治化进程中的一件可圈可点之事。

然而，任何事物的辉煌中往往都潜藏着危机，法律援助制度同样也不例外。在“十五”期间初步构建起社会主义法律援助体系之后，各国法律援助事业所遇到的通病在我国也逐一浮现。如法律援助经费短缺、法律援助办案质量问题等等。对于前者，学者、实务界人士从办案经费的筹集、运用、管理等不同角度给予了较为充分的探讨，而专门对于法律援助办案质量问题的讨论则相对较少。且现有关于法律援助质量的讨论多有一定的局限性，表现在：（1）对现状的批判较多，而相关理论研究与对策研究则较为简略；（2）多数文章是对法律援助质量控制的某一环节（如办案过程）的论述，缺乏就法律援助办案质量控制体系作全面、深入论述；（3）法律援助制度是舶来品，国外法律援助制度经过多年的发展有许多

^① 司法部关于法律援助事业“十一五”时期发展规划 [EB/OL],
<http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?db=chl&gid=82680>, 2008-8-18.

值得我们借鉴的地方，而现有的讨论对国外的经验关注不够；^①（4）我国不少地方近年来也专门就法律援助办案质量问题推出了不少措施，这些措施有很好的实践意义，不少具有推广的价值，然而现有文献对目前我国各地的探索关注不够。事实上法律援助办案质量是法律援助的核心，直接影响到法律援助职能作用的发挥。^②因此，如何规范法律援助人员的服务行为、提高法律援助的办案质量，是各级法律援助机构必须重视解决的问题。近年，不断提高法律援助的工作效率和办案质量已越来越为我国各级司法机关和法律援助机构所重视。为此，司法部在《关于法律援助事业“十一五”时期发展规划》中明确提出要初步建立可操作的法律援助办案监控体系，以保证法律援助办案。^③鉴于此，笔者从法律援助、法律援助质量控制的基本理论出发，拟从法律援助质量的事前控制、事中控制、事后控制三个方面来构建法律援助质量控制体系，以期对法律援助质量控制体系作完整、系统的阐述。在具体的制度构建问题上，笔者将运用比较分析的方法和实证分析的方法，力图在现有资料范围内充分借鉴国外的先进经验以及国内各地方的探索成果。鉴于资料的限制以及能力的不足，本文观点难免偏颇，笔者希望借此能为法律援助的发展尽一点绵薄之力，也希望法律援助的福祉能惠及更多需要帮助的人。

① 资料所限，目前笔者从期刊网上能找到的关于法律援助质量控制比较研究的较好文章只有一篇：桑宁，蒋建峰，英国刑事法律援助质量控制体系及其启示[J]．中国司法．2007，（1）：87．

② 上海市法律援助中心，关于完善法律援助服务质量管理体系的思考[J]．中国司法．2008，（2）：83．

③ 司法部关于法律援助事业“十一五”时期发展规划 [EB/OL]，
<http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?db=chl&gid=82680>，2008-8-18．

第一章 法律援助办案控制制度概述

第一节 法律援助办案控制制度的内涵

所谓法律援助，是指对某些经济困难或残疾人、弱者等需要提供法律帮助的人，国家对其减免诉讼费用或对其提供必要的法律帮助，从而维护其合法权益，实现司法公正的司法救济保障制度。^①广义上的法律援助包括政府法律援助（指法律援助机构受理的法律援助案件）、民间法律援助以及准法律援助（包括工会、妇联等社会团体提供的法律援助）。本文探讨的法律援助指政府法律援助。

在我国法律援助主要由各法律援助机构提供，具体承担法律援助任务的主体主要为律师、基层法律工作者、公证人员等。一般而言，法律援助任务具体承担者为律师与基层法律工作者，公证员、高校法律援助中心、其他社会团体承担的法律援助案件从整体上看较少。鉴于此，本文所探讨的法律援助办案主要是针对律师、基层法律工作者所提供的法律服务而言，在探讨法律援助工作的具体承担者时，为行文方便笔者将律师和基层法律工作者统称为法律援助工作者。从本质上讲，法律援助人员对受援者提供的法律援助是一种法律服务，所不同于一般法律服务之处在于，法律援助是由国家购买，由法律援助实施主体提供给特定当事人的服务。在英美法系国家，往往也以“Legal Service”，即“法律服务”来表述“法律援助”，可以看出，在这些国家，法律援助即是一种法律服务，法律援助办案质量也被称之为法律援助服务质量。

那么，何谓法律援助办案质量？一般而言，质量是指某一产品或工作的优劣程度，是对某一产品或工作所应当具备的品质、效用及内在价值的要求。所谓法律援助办案质量是指由法律援助机构和人员提供的法律援助服务所应具备的品质及内在的价值要求，^②亦即法律援助满足受援人法律需求的程度，主观上表现为受援人的满意程度，客观上则表现为受援人合法权利的保障程度。由此，法律援助办案控制制度可以表述为旨在提供稳定、高效的法律办案，确定法律援助服

① 陈卫东．中国律师学[M]．北京：中国人民大学出版社，2004．198．

② 宫晓冰．各国法律援助理论研究[M]．北京：中国方正出版社 1999 年，77．

务标准的规则的总称。法律援助办案是整个法律援助活动的核心，因为它是整个法律援助制度最后的“产品”供给。法律援助是国家向市场购买法律服务而提供给特定受援人的法律服务，法律援助人员代表国家向受援人提供服务，其办案质量也代表国家的办案。法律援助的办案质量可以说是法律援助的生命线，是法律援助的精髓。因此，在社会主义法律援助体系初具规模的今天，提高法律援助办案质量应当成为今后法律援助工作的重中之重。

总体上，法律援助服务除包括办案质量外，还含有“应援尽援”的要求。考虑到“应援尽援”更多的是一个经费、政策方面的问题，不是仅仅通过制度控制就能解决的，因此本文讨论的法律援助办案仅指法律援助工作者办案质量，立案审查方面的问题不在本文的讨论范围之内。

第二节 法律援助办案质量标准

探讨办案质量控制制度，首先要解决的问题就是办案质量标准的问题。因为标准是衡量质量的尺度，无标准则无法对办案质量作客观评价，无法对办案质量进行评价则就无法构建办案质量体系。

质量标准本身是一个非常复杂的问题，尤其是对于办案标准。法律援助办案标准更多的一个主观的感受，无法提供一个清晰的硬性的技术标准。一般而言，我们可以很轻松地将高质量的法律援助服务标准界定为充分维护当事人合法权益的法律服务。但问题是何为“充分”？不同的人有不同的看法。当事人、律师、法官、法律援助管理者、政府、社会资助者、法律服务提供人员等从其自身的立场和利益出发，会对法律援助办案质量得出不同的评价。

如上所述，法律援助本质上是一种法律服务，因此有关服务质量标准的理论在法律援助质量控制制度上也有适用的空间。质量标准以及质量评价体系历来是管理学研究领域，然而管理学的这些研究成果对法律援助办案质量控制有着重要的借鉴意义。1982年，格罗鲁斯教授第一次提出了顾客感知服务质量的概念，将顾客感知服务质量定义为顾客对服务期望与感知服务绩效之间的差异比较。按照格罗鲁斯对服务质量的定义，服务质量由技术质量(即服务结果)和功能质量

（即服务过程）组成。^①我国有学者在格罗鲁斯教授理论的基础上提出了三维评价的思路，即从服务的接受方、服务提供方以及第三方的角度同时进行评价。其中，顾客评价的主体是顾客，评价对象为服务绩效；服务提供方评价的主体是企业，评价对象为服务过程；第三方评价的主体是第三方机构，评价对象为服务能力，即对服务提供方所提供的服务质量进行认证认可。^②受此启发，笔者认为法律援助办案质量标准以及控制体系应包含三方面：（一）受援人对法律援助的评价以及控制，其侧重点为办案的绩效，受援人对法律援助办案质量的控制是法律援助控制制度的至关重要的一个环节；（二）服务提供方即法律援助机构对法律援助办案质量评价和控制体系，评价和控制对象为办案的过程（如下文提到的案件管理和指派制度、格式文书监督等）；（三）第三方主体对法律援助办案质量评价和控制，评价的对象为法律援助服务能力（如下文提到的同行审查制度等）。下文关于法律援助质量控制制度的建构即主要是围绕着以上几个方面展开。

一般而言，高质量的法律援助服务可以认为有以下基本特征：（1）服务能力的可预期性与可靠性。法律援助工作者的指派要考虑其能力、专长及案件类型的匹配性。往往要通过组织职业教育、执业培训等方式，提高法律援助工作者办案技巧和能力。（2）服务行为的合规性。法律援助工作者的援助行为必须符合国家的政策法规和行业规范，达到起码的标准。（3）服务行为的指向性、及时性、诚信度。就是说，在进行法律援助服务时，援助工作者要始终以受援人为中心，采取各种措施和行动都要符合受援人的需要和利益；对受援人的需求在服务上及时跟进，行为的及时性所要追求的是提高效率；对受援人的承诺要言出必行，不能言而无信。（4）服务行为的有效性。对于法律援助而言，就是援助的结果要能够有效地维护受援人的权益，这一点往往通过胜诉来体现。（5）较高的受援人满意度。

那么法律援助服务是否就属于商业服务而采取与商业服务相同的质量控制方式呢？关于这点，学者提出了不同的观点。有学者认为，两者应有相同的质量标准，因为法律援助归根到底是通过律师等向当事人提供法律服务的过程，这种

① [芬]格罗鲁斯. 服务管理与营销：服务竞争中的顾客管理[M]. 北京：电子工业出版社，2008：38.

② 康健，郑兆红，汤万全. 服务质量评价体系及其标准体系研究[J]. 世界标准化与质量管理，2008，（1）：49.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库